

Europeización y gobierno local: la Iniciativa EQUAL

Francesc Morata*

Palabras clave: *Gobierno local, gobernanza europea, europeización, partenariado.*

El principio del partenariado constituye uno de los elementos clave del modelo de gobernanza que impulsa la Comisión Europea en el ámbito de la cohesión económica y social (Brunazzo 2004). Éste se inspira en el consenso sobre la necesidad de generar las condiciones de una estrecha cooperación entre los distintos actores públicos, los sectores económicos y los agentes sociales mediante la creación de redes de políticas públicas. Introducido por primera vez en la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 y reformulado posteriormente en 1993 y 1999, el partenariado persigue un doble objetivo vertical y horizontal: la integración de los distintos niveles de gobierno, y de los actores públicos y privados en la elaboración y la implementación de las políticas contempladas. Desde el punto normativo, el partenariado se configura como una fuente de interdependencias, ya que preconiza la conexión en red del conjunto de los actores con el objetivo de mancomunar las ideas, los intereses, las competencias y los recursos financieros necesarios para la definición de los problemas y para su solución efectiva.

A través de los principios y los procedimientos que la inspiran, la política de cohesión tiende a generar una doble dinámica de europeización. Por una parte, fomenta la movilización de los actores territoriales en la arena política europea; y, por la otra, favorece la introducción de nuevas formas de gobernanza destinadas a transformar los sistemas de relación entre los actores públicos y la sociedad civil. En la UE, el rol de promotor del partenariado corresponde a la Comisión Europea. En calidad de *ideational entrepreneur* (Kohler-Koch 2002: 3), además de la definición del principio, ésta propone estrategias institucionales, como la creación de redes, e incentivos financieros destinados a favorecer su generalización en los Estados miembros (Kohler-Koch 2002 y 2004). No obstante, en la medida en que la Comisión no dispone de medios coercitivos para generar el cambio institucional, la dificultad principal consiste en determinar en qué medida el enfoque de la gobernanza cooperativa está en condiciones de atravesar las lógicas tradicionales que guían la actuación de las administraciones públicas de los Estados miembros, es decir, de modificar las rutinas establecidas, basadas en la segmentación de las funciones y las relaciones jerárquicas, favoreciendo así la integración de los actores y la movilización de los recursos disponibles.

* *Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Institut Universitari d'Estudis Europeus. Universitat Autònoma de Barcelona.*

Esta contribución tiene por objeto aportar elementos de reflexión sobre esta problemática a partir del Proyecto Elionor, coordinado por la Diputación de Barcelona en el marco de la Iniciativa EQUAL. Nuestro objetivo consiste en analizar la traducción concreta del modelo de partenariado promovido por la UE mediante dicha política, poniendo al mismo tiempo de relieve las novedades, pero también los retos y las dificultades que implica este mecanismo de europeización.

Según la Comisión, «EQUAL constituye un laboratorio de ideas al servicio de la Estrategia Europea para el Empleo (EEE) y del proceso de inclusión social. Su misión es promover una vida profesional más inclusiva, «combatiendo la discriminación y la exclusión basada en el sexo, el origen racial o étnico, la religión o las creencias, la desventaja, la edad o la orientación sexual»¹. Cofinanciada por los Fondos estructurales durante el período 2000-2006, EQUAL se inscribe también en el marco de la EEE definida en el Tratado de Amsterdam y desarrollada por el Consejo Europeo de Luxemburgo en diciembre de 1997. EQUAL es puesta en práctica mediante partenariados geográficos o sectoriales. Los distintos socios definen y aprueban la estrategia que debe seguirse, así como los medios necesarios para llevarla a cabo con enfoques innovadores. EQUAL se distingue de los programas típicos de los Fondos Estructurales en la medida en que se hace hincapié sobre todo en nuevos métodos de aplicación de las prioridades políticas ligadas a la EEE y en redes de cooperación transnacional.

El trabajo se divide en cuatro apartados. El primero explica el concepto de europeización como marco teórico que permite definir los impactos internos de la gobernanza europea. El segundo describe las condiciones de entrada de los problemas del empleo en la agenda de la UE. El tercero pone de relieve las especificidades de la Iniciativa comunitaria EQUAL en el contexto general de la EEE y los principios que la inspiran. El cuarto y último analiza el Proyecto Elionor en la provincia de Barcelona y las enseñanzas que se derivan poniendo especial énfasis en el funcionamiento del partenariado.

1. Concepto de «europeización»

Bulmer y Lesquesne (2005) han detectado hasta cinco definiciones alternativas de europeización generadas a lo largo de diez años de análisis empírico. A pesar de la variedad de acepciones que caracterizan el término (Olsen 2002; Featherstone 2003; Bulmer 2007; Morata 2007), éste es utilizado generalmente para describir los distintos impactos de la integración europea en los Estados miembros. Para Olsen, la europeización puede referirse, entre otras cosas, tanto al desarrollo de instituciones a nivel europeo, que generan oportunidades y obligaciones para los Estados miembros, como a la «penetración, a partir de un centro, de los sistemas nacionales de gobernanza» (Olsen 2002: 923-924). Los impactos se refieren, al mismo tiempo, a las estructuras institucionales, a los procesos de formulación y aplicación de las políticas públicas y, por último, a los distintos métodos de representación democrática (Smith 2004; Börzel 1999; Börzel y Risse 2003).

Partiendo de una visión inspirada en los procesos de institucionalización, Caporaso *et al.* (2001) entienden por europeización «el desarrollo de reglas formales e informales, procedimientos, normas y prácticas que impregnan la política a nivel europeo, nacional y subnacional». Según Héritier (2001), la europeización es «el proceso de influencia derivado de las decisiones europeas que impacta las políticas de los Estados miembros y sus estructuras político-administrativas». Éste incluye las decisiones europeas, los procesos que generan esas decisiones, así como los impactos de dichos procesos sobre las políticas nacionales, los procesos de decisión y las estructuras institucionales. En un sentido parecido, Kohler Koch (2004) define europeización como «la extensión del ámbito de lo que

¹ Ver http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_fr.cfm

se considera como la unidad relevante del *policy-making*». Por su parte, Börzel (1999: 574) considera que se trata de «un proceso mediante el cual las distintas áreas internas de políticas públicas se vuelven cada vez más dependientes del *policy-making* europeo». Sin embargo, la definición más clara, de inspiración neoinstitucionalista, es la que ofrece Radaelli (2003: 30), a partir de una revisión exhaustiva de la literatura existente: «La europeización consiste en procesos de (a) construcción, (b) difusión y (c) institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de *policy*, estilos o 'formas de hacer las cosas', y de valores y normas compartidas que inicialmente se definen y consolidan en el proceso político de la UE para ser incorporados posteriormente en la lógica del discurso, las estructuras políticas y las políticas públicas internas (estatales y subestatales)».

Los enfoques del institucionalismo racionalista y del institucionalismo sociológico coinciden en señalar que: (1) el proceso de integración europea tiene un impacto «diferencial» en los Estados miembros, tanto en términos nacionales como de políticas; y que (2) dicho impacto se explica a partir del concepto de «encaje adecuado» (*goodness of fit*) o congruencia entre, por una parte, las políticas, las instituciones y los procesos europeos y nacionales y, por otra parte, los factores de mediatización (*mediating factors*) o las variables que filtran el impacto doméstico de la Unión Europea (Börzel, 2003: 13). El grado de congruencia entre ambos niveles determina, a su vez, el grado de presión adaptativa que la europeización genera en los Estados miembros. En otras palabras, cuanto mayor sea la sintonía entre las normas, las ideas, los significados o las prácticas que vehicula la UE con sus correspondientes en los Estados miembros, menor será la necesidad de adaptación y cambio (Olsen 1996: 272). A este respecto, Featherstone (2003: 15) distingue cuatro grandes factores de mediatización: «la vulnerabilidad económica a las presiones globales y europeas; la capacidad político-institucional de respuesta; la congruencia entre las políticas de la UE y el legado de políticas y preferencias nacionales; y los discursos que influyen en las preferencias respecto a las políticas afectando así la sensación de vulnerabilidad y capacidad». Por supuesto, la dificultad principal consiste en medir los efectos de la europeización en un sistema caracterizado por la interdependencia entre los varios niveles de gobierno (Bulmer y Lequesne 2005).

En todo caso, la capacidad de respuesta o de adaptación interna constituye un aspecto esencial de la europeización en la medida en que la UE ejerce su poder mediante modalidades de gobernanza que no coinciden necesariamente con las de sus Estados miembros (Kohler-Koch 2003). Mientras que éstos últimos siguen tradiciones inspiradas en el pluralismo, el corporatismo o el estatismo, en cambio, la UE, debido a sus propias características institucionales (ausencia de gobierno mayoritario, dispersión del poder, interpenetración de los distintos niveles de Gobierno, apertura a los actores no públicos, influencia de los expertos) fomenta una gobernanza basada en redes de políticas públicas (Kohler-Koch 1999; Featherstone 2003; Morata 2004). Sin embargo, para Kohler-Koch (2002: 3), la existencia de dichas redes «no parece ser una condición necesaria ni suficiente para predecir el cambio político interno». En cambio, para dicha autora, «las condiciones internas (sistemas de valores, relaciones de poder, aprendizaje de abajo arriba son más importantes para el cambio o la estabilidad política que las redes transnacionales».

La Comisión Europea, desprovista de una legitimidad democrática directa, trata de implicar en el proceso de preparación de las políticas a los actores públicos y privados de los distintos niveles afectados por sus propuestas legislativas y establecer redes transnacionales de mediación entre los distintos intereses con el fin de anticipar el consenso entre los Estados miembros (Comisión Europea 2004). Las regiones y las ciudades pueden participar directamente en la aplicación de las políticas en función de sus competencias institucionales, lo que les permite actuar como interlocutores de la Comisión y las respectivas administraciones centrales. En este sentido, la UE constituye una «ventana de oportunidades», ya que ofrece recursos adicionales en forma de ideas, medios financieros, derechos de representación y acceso al proceso de toma de decisiones, o de incentivos para la resolución compartida de los problemas públicos (Kohler-Koch 2004). Sin embargo, las nuevas oportunidades no son «gratuitas» puesto que deben respetar las «reglas del juego» respondiendo, en particular, a las exigencias de la condicionalidad comunitaria, que incorpora un enfoque concreto para la resolución de los problemas (gobernanza cooperativa), el aprendizaje de nuevas prácticas (asociación en red) o el cumplimiento de los procedimientos comunes. La disemi-

nación de los conceptos tiene lugar a través de la implicación. Además, si bien el activismo de la Comisión en la generación de redes resulta atractivo porque abre canales de influencia, también impone las reglas de juego.

Sólo dentro de los límites de determinados programas comunitarios, claramente definidos, la Comisión está en condiciones de introducir normas más acordes con sus intereses. En general, ésta utiliza su poder de discrecionalidad para introducir procedimientos orientados a fomentar un modelo de gobernanza de tipo cooperativo. Dichos procedimientos ofrecen a los grupos clave la posibilidad de participar y obtener recursos financieros si cumplen con unos determinados requerimientos institucionales (condicionalidad). El marco conceptual y las normas procedentes de la UE tienden a socializar a los actores territoriales mediante procesos de persuasión y de aprendizaje institucional mediante los cuales éstos redefinen sus intereses e identidades (Checkel 1999). La «discrepancia» inherente al concepto de europeización constituye así el punto inicial del proceso de socialización.

Los incentivos a favor de nuevas formas de gobernanza y la influencia en los sistemas de creencias compartidas son una manera de incidir en el desarrollo institucional ligado a las políticas europeas. Además, las intervenciones de la Comunidad inciden de una forma «suave»:

- a) las estructuras de redes se ven alteradas por nuevos canales de influencia y por la provisión de incentivos para coaliciones transnacionales;
- b) las ideas compartidas se ven influidas por estrategias y principios definidos como los más apropiados para la resolución efectiva de los problemas y la legitimación del nuevo modelo de gobernanza.

Incluso en ausencia de un marco legislativo específico, la gobernanza europea fomenta la convergencia de las políticas nacionales a partir de la definición de objetivos e indicadores de resultados comunes (Radaelli 2003), asignando un papel a las autoridades territoriales en la experimentación *in situ* (Kaiser y Prange 2004). Tal es el caso de la EEE.

2. La Estrategia Europea de Empleo

A raíz del fuerte aumento de la tasa de desempleo en la mayoría de los Estados miembros de la UE durante la última década, bajo la presión de Francia y, en particular, de Lionel Jospin - apenas nombrado Primer Ministro - el Tratado de Ámsterdam (1997) introdujo un capítulo consagrado al Empleo como prioridad del proceso de integración europea, al mismo nivel que las libertades económicas, la mejora de las condiciones de vida o el desarrollo sostenible, aunque sin cobertura financiera. En diciembre de 1997, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Quince, reunidos en Consejo Europeo extraordinario, decidieron los grandes ejes de una estrategia concertada para luchar contra el desempleo que, en aquel momento, afectaba a 18 millones de personas (10,8% de la población activa). Con arreglo a dicha estrategia, si bien cada Gobierno conserva la responsabilidad de su política de empleo a nivel nacional, los Estados miembros:

- fijan objetivos comunes para reducir el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes, aumentar la formación profesional y la igualdad de acceso al mercado laboral entre las mujeres y los hombres;
- aceptan comunicar a sus socios europeos información comparativa sobre su política nacional para el empleo, cada uno que describe en un Plan nacional para el empleo, sus prioridades y las medidas que se propone adoptar;

- se comprometen a someter regularmente los resultados de su política de empleo a sus socios europeos según un procedimiento común de evaluación de los resultados;
- deciden que el Consejo de la Unión examinará la aplicación de los Planes nacionales, quién podrá formular de las recomendaciones a los Estados miembros, votadas por mayoría cualificada.

Más tarde, en el Consejo Europeo de Lisboa² (23-24 de marzo de 2000), la Unión Europea se fijó un nuevo objetivo estratégico realmente ambicioso para la década que se iniciaba: convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y la más dinámica del mundo, capaz de generar un crecimiento económico duradero, una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social. La estrategia se concibió para permitir a la Unión recuperar las condiciones del pleno empleo y reforzar la cohesión económica y social hasta 2010. El Consejo consideró también que el objetivo general de estas medidas era aumentar el porcentaje de empleo global de la UE al 70% y el porcentaje de empleo de las mujeres a más de 60% desde aquel momento hasta 2010.

El Consejo Europeo de Estocolmo³ (23-24 de marzo de 2001) añadió dos objetivos intermedios y otro suplementario: el nivel de empleo global y el de las mujeres debían alcanzar, respectivamente, el 67% y el 57% en 2005, mientras que el porcentaje de empleo de los trabajadores de mayor edad debería alcanzar el 50% en 2010. El Consejo Europeo de Barcelona⁴ (15-16 de marzo de 2002) confirmó que el pleno empleo era un objetivo fundamental de la UE, reforzando al mismo tiempo la estrategia para el empleo como instrumento de la Estrategia de Lisboa en una UE ampliada. El Consejo de Lisboa había decidido también que los Estados miembros debían coordinar sus políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en base a un «método abierto de coordinación» (MAC) que prevé, en particular:

- objetivos comunes a toda la Unión;
- un sistema de indicadores comunes con el fin de comparar las buenas prácticas y medir los progresos realizados;
- la traducción de los objetivos de la UE en estrategias nacionales;
- el control periódico y la evaluación por los pares;
- la cooperación política y los intercambios transnacionales de experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros.

El MAC es un proceso voluntario –una modalidad relativamente nueva de gobernanza europea– que todos los Estados miembros se comprometieron a aplicar, en el marco de la estrategia de Lisboa, a las políticas macroeconómicas y a la creación de empleo (Borrás y Jacobsson 2004; Best 2003; Eberlein y Kerwer 2002). En particular, la Estrategia contempla aumentar la visibilidad, promover un enfoque estratégico e integrado, incluir la cuestión de la pobreza y la exclusión social en todos los ámbitos, movilizar a todos los actores interesados y, por último, favorecer el aprendizaje mutuo. Además, es sostenida por un programa de acción comunitario (2002-2006)⁵.

² http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm

³ <http://www.info-europe.fr/document.dir/fich.dir/QR000884.htm>

⁴ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/71026.pdf

⁵ http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/geninfo_fr.htm

Para ser plenamente eficaz, la EEE debe concretarse en acciones a nivel local y regional, es decir, a escala de los territorios capaces de fomentar una cooperación local. Ésta incorpora nuevos enfoques para responder a las prioridades comunes y difundir eficazmente las ideas, en particular, por medio del Fondo Social Europeo (FSE). Como componente esencial de los Fondos Estructurales y en el marco de la política de cohesión, el FSE se centra en las medidas de prevención y lucha contra el desempleo, el desarrollo de los recursos humanos y la promoción de la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral. Su principal función consiste pues en servir de apoyo a la EEE. A este respecto, la Comisión Europea ha desarrollado una estrategia integrada de lucha contra la discriminación (basada en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las convicciones, una desventaja, la edad o la orientación sexual) y la exclusión social. Concentrándose en el mercado laboral, la iniciativa EQUAL participa de esta estrategia y completa otras políticas, instrumentos y acciones elaborados a tal efecto y que superan el ámbito tradicional del mercado laboral⁶. La Comisión y los Estados miembros deben garantizar la coherencia entre estas actividades y EQUAL.

3. La Iniciativa Equal

Más allá del marco general de los Fondos Estructurales, la Comisión Europea ha desarrollado estrategias específicas para favorecer la introducción de conceptos y procedimientos innovadores a nivel regional y local. Las iniciativas comunitarias, en vigor hasta 2006⁷, constituyen uno de los mecanismos mejor adaptados a esta finalidad en la medida en que la Comisión dispone de un margen de maniobra muy amplio tanto por lo que se refiere a la concepción como a las disposiciones de aplicación. Con ello, la Comisión trata de movilizar a los actores territoriales incitando sus capacidades institucionales. A cambio de una financiación relativamente modesta, las Iniciativas permiten activar las capacidades creativas de los entes territoriales, experimentar medidas originales y multisectoriales, o estimular la generación de redes regionales y europeas (Tömmel 2004: 102).

A raíz de la reforma de los Fondos estructurales de 1999, durante el período 2000-2006, las iniciativas comunitarias se redujeron a 4: INTERREG (cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interregional); Leader + (estrategias de desarrollo rural integradas y cooperación entre territorios); URBAN II (regeneración económica y social de las ciudades y suburbios en crisis); y EQUAL.

EQUAL responde oficialmente a la doble estrategia de creación de «más y mejores empleos» y de incorporación de nuevos sectores al mercado del trabajo. Mediante la financiación del FSE, la iniciativa permite, desde 2000, promover una vida profesional más inclusiva mediante la experimentación de nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de las que son víctimas tanto las personas ocupadas como las que buscan un empleo⁸. EQUAL fomenta un principio clave: la integración y la incorporación de ideas y enfoques nuevos en las políticas y las prácticas de gestión. Para encuadrar este proceso, denominado «*mainstreaming*», EQUAL establece estructuras y herramientas, tanto a nivel nacional como europeo, para transferir las buenas prácticas que surgen de la iniciativa hacia los responsables públicos y otros actores clave. Todos los Estados miembros crearon de los mecanismos específicos para evaluar la pertinencia de los resultados, poner al día los acervos y los factores de éxito.

Todo el territorio de la UE puede beneficiarse de una financiación de conformidad con EQUAL. La contribución de la UE se elevó para el período 2000-2006 a 3.274 millones de Euros, además de la contribución nacio-

⁶ En particular, la legislación y los programas de acción específicos en virtud de los artículos 13 y 137 del Tratado.

⁷ Sin embargo, EQUAL e INTERREG se prolongan hasta 2008.

⁸ Se puede consultar la base de datos común de EQUAL en: <https://webgate.ec.europa.eu/equal/jsp/index.jsp?lang=es>

nal. EQUAL se distingue de los programas principales del FSE por su dimensión de laboratorio de ideas (principio de innovación) y por el acento puesto sobre la cooperación activa entre Estados miembros. Las autoridades nacionales son responsables de la aplicación de los programas de derivados de la Iniciativa comunitaria en sus respectivos territorios.

Desde el punto de vista del proceso, la secuencia de las acciones previstas se compone de las tres fases siguientes:

- *Acción 1* (6 meses aproximadamente): creación o consolidación de un Partenariado de Desarrollo (PDD) nacional y de uno transnacional (2% del presupuesto). Debe permitir la instauración y la formalización de la asociación. Al final de la acción, los socios deben formalizar un acuerdo de asociación de desarrollo (diagnóstico de la situación, objetivos y acciones prioritarios, programa de trabajo y distribución de las tareas, compromiso de los socios, disposiciones financieras) y un acuerdo de cooperación transnacional (programa de trabajo, papel de los socios, metodología).
- *Acción 2* (2 a 3 años): aplicación de los programas de trabajo elaborados por las Asociaciones de desarrollo (PDD) (85% del presupuesto). Esta fase prevé la realización de las actividades presentadas en los dos acuerdos.
- *Acción 3* (2 años): conexión a una red temática, difusión de las buenas prácticas y evaluación del impacto de las discriminaciones en la política nacional (13% del presupuesto).

3.1. Los principios clave

Como se ha dicho, la iniciativa EQUAL constituye un laboratorio de ideas al servicio de la EEE y de la inclusión social. Su misión es promover una vida profesional más inclusiva, combatiendo la discriminación y la exclusión basada en el sexo, el origen racial o étnico, las discapacidades, la edad o la orientación sexual.

La primera convocatoria de EQUAL (2001-2004) incluía 9 temas susceptibles de financiación comunitaria, de los cuales 8 directamente vinculados a la EEE. El noveno se refería específicamente a los solicitantes de asilo. El objetivo esencial de este enfoque temático era explorar nuevas formas de combatir los problemas comunes a los distintos tipos de discriminación y desigualdad en vez de contemplar un grupo específico. Cada Estado miembro debía elegir los temas que deseaba explorar y llevar a la práctica nuevos enfoques en asociación con otros Estados miembros. Las 9 prioridades temáticas iniciales fueron las siguientes:

- Capacidad de inserción profesional:
 - a) facilitar el acceso al mercado laboral de los que tienen dificultades de integrarse o de reinstalarse en un mercado laboral que debe abrirse a todos;
 - b) luchar contra el racismo y la xenofobia en el mercado laboral.
- Espíritu de empresa:
 - c) para abrir a todos los procesos de creación de empresas proporcionando las herramientas necesarias para crear a una empresa y para definir y explotar nuevas posibilidades de empleo en las zonas urbanas y rurales;
 - d) reforzar la economía social (tercer sector), y, en particular, los servicios de interés público, concentrándose en la mejora de la calidad de los empleos.

- Capacidad de adaptación:
 - e) promover la formación permanente y las prácticas inclusivas que fomentan la contratación y el mantenimiento al empleo de los que sufren de discriminación o desigualdad de tratamiento en el mundo del trabajo;
 - f) favorecer la capacidad de adaptación de las empresas y asalariados a los cambios económicos estructurales, así como la utilización de las tecnologías de la información y otras nuevas tecnologías;
- Igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres:
 - g) reconciliar la vida familiar y la profesional y favorecer la reintegración de los hombres y mujeres que dejaron el mercado laboral, desarrollando formas más eficaces y más flexibles de organización del trabajo y servicios de ayuda a las personas;
 - h) reducir las divergencias entre los hombres y las mujeres y promover la desagregación profesional.

3.2. El partenariado de Equal

Los partenariados de Desarrollo (PDD) constituyen el instrumento esencial de actuación de EQUAL. Se trata de poner en común los recursos disponibles con el fin de encontrar soluciones innovadoras a los problemas definidos conjuntamente a partir de un plan de acuerdo de principio y de un plan de acción específico. En este contexto, la red de partenariado tiene por objeto reunir a los actores clave (autoridades locales y regionales, los organismos de formación, los servicios públicos del empleo, las ONG, las empresas, los interlocutores sociales) en torno a actividades estratégicas de lucha contra las discriminaciones y desigualdades. Los PDD pueden concluirse sobre una base geográfica, con el fin de reunir los actores afectados en un territorio dado. No obstante, el partenariado geográfico no es siempre el medio más eficaz de lucha contra un problema particular. Otras formas de asociación son posibles en el marco de las directrices mencionadas. Cuando proceda, también pueden concentrar su actividad en uno o más grupos específicos entre los que sufren de discriminación o desigualdades en el mercado laboral. Se trata entonces de asociaciones sectoriales.

Así pues, EQUAL financia actividades aplicadas por asociaciones estratégicas. Las asociaciones EQUAL operan en los ámbitos temáticos. Reúnen a los actores interesados que disponen de las competencias adecuadas, quienes cooperan para afrontar, con un enfoque integrado, problemas pluridimensionales. Los socios colaboran para definir los factores generadores de desigualdades y discriminación relacionados con el mercado laboral, en el marco de los campos temáticos elegidos. Unen sus esfuerzos y sus recursos para buscar soluciones innovadoras a problemas definidos conjuntamente y perseguir objetivos comunes. Además, una de los aspectos más innovadores de la iniciativa consiste en invitar a organizaciones sociales pequeñas, normalmente excluidas de los procesos sociales, a aportar su contribución participando plenamente en los PDD.

La asociación se refuerza a través de la institucionalización del principio de la participación activa (*empowerment*) basado en la potenciación de la capacidad de acción de todos los actores interesados, incluidos beneficiarios, asociándolos en igualdad de condiciones. La participación activa de los destinatarios de las ayudas constituye así un elemento positivo de valoración en la selección de los proyectos. Ello significa que todos los actores que intervienen en la aplicación de las actividades también deben participar en las decisiones.

El principio de la transnacionalidad tiene por objeto también ampliar la asociación más allá de las fronteras de los Estados miembros favoreciendo la cooperación y el aprendizaje mutuo entre los distintos PDD a nivel europeo. Por último, está previsto estimular la difusión y la integración de las mejores prácticas en las políticas del empleo y la inclusión social al objeto de facilitar que todos puedan beneficiarse de las innovaciones introducidas en los distintos territorios.

4. El proyecto Elionor

4.1. Objetivos

El Proyecto Elionor, dotado con cerca de 3,3 millones de € un 50 por ciento de financiación comunitaria, se inscribe en el marco de la primera convocatoria de EQUAL (2001-2004). Mediante Elionor se trataba de adaptar las orientaciones europeas sobre el empleo a la realidad catalana y, en particular, en la provincia de Barcelona⁹. El objetivo principal era promover medidas efectivas para la inserción sociolaboral de los colectivos inactivos, eliminando las barreras creadas por los prejuicios sociales, creando y experimentando sistemas o enfoques destinados al fomento de la autonomía y la activación ocupacional, y acompañando a las personas en su transición hacia el empleo.

El papel promotor correspondió a la Diputación de Barcelona, que agrupa 311 municipios, con una población total de unos 4,7 millones de habitantes. El grupo «objetivo» se refería a los inactivos, un sector de la población generalmente no contemplado por los programas de empleo que van dirigidos básicamente a los parados.

Siguiendo la filosofía de EQUAL, Elionor se planteaba como una estrategia innovadora destinada a generar empleos que debían beneficiar sobre todo a los inactivos y, entre éstos, a las mujeres. El proyecto combinaba una serie de líneas temáticas generales, definidas por la Administración provincial, y cinco líneas temáticas territoriales correspondientes a cinco Pactos Territoriales para el Empleo en curso de aplicación en la provincia. Las líneas incluían una serie de acciones descentralizadas sobre formación en las nuevas tecnologías, creación de cursos de formación profesional, conciliación de la vida profesional y personal y, por último, desarrollo de los servicios de proximidad¹⁰. Mediante la acción combinada de las 10 líneas se pretendía conseguir, a la vez, la creación de puestos de trabajo y un mayor grado de inclusión social.

A. Líneas generales

- 1: Medio escolar
Sensibilizar a los inactivos y a los parados (mujeres, jóvenes e inmigrantes) y al medio familiar y social respecto a las nuevas oportunidades del mercado laboral (acciones de información: orientación de los alumnos de la enseñanza secundaria; acciones de formación y sensibilización de los padres de alumnos; acciones de información para las asociaciones socioculturales);
- 2: Acercamiento de los inactivos al mercado laboral
Definición y seguimiento de la población inactiva con dificultades de inserción en el mercado laboral (formación profesional insuficiente o no reconocida, beneficiarios de programas de renta mínima, colectivos con riesgo de exclusión social, etc.). En particular, se pretendía fomentar la mejora de los servicios de orientación y acompañamiento de los individuos hacia el mercado del trabajo; la preparación para entrevistas, la información y la formación de personal especializado, etc.

⁹ Vid. <https://webgate.ec.europa.eu/equal/jsp/dpComplete.jsp?national=ES492&clang=es&cip=ES>

¹⁰ El concepto de servicios de proximidad se utiliza para calificar a distintos tipos de servicios personales o colectivos que responden a nuevas necesidades en un contexto demográfico, socio-económico y cultural en evolución o a necesidades existentes que el mercado tradicional no puede satisfacer plenamente. Los servicios de proximidad pueden cubrir distintas necesidades a un tiempo: las de los habitantes, de los barrios y de los asalariados. Por este motivo dichos servicios pueden crear empleos, reforzar la cohesión social y mejorar la calidad de vida.

- 3: Inclusión digital
Dirigida a la alfabetización tecnológica de los inactivos y de los parados mediante la sensibilización de los citados colectivos; la autoformación y la formación; la elaboración de programas y de plataformas de formación.
- 4: Conciliación y prestación de servicios de proximidad con el fin de favorecer el empleo inactivo del o de los trabajadores precarios
Acciones destinadas a promover la conciliación de la vida profesional familiar; la prestación de servicios individuales y colectivos; las acciones-piloto en las empresas; y la detección de las buenas prácticas en las empresas.
- 5: Incentivos al sector de los servicios de proximidad
Apoyo integrado al desarrollo del sector mediante el desarrollo de servicios como fuente de empleo (becas de inserción en el sector, apoyo a la creación y al desarrollo nuevos servicios; asistencia en la presentación de certificados de calidad, etc.).

B. Líneas locales

En todos los casos, se trataba de detectar a los colectivos de inactivos y de aplicar sistemas personalizados de «activación» y de inserción socioprofesional en el marco de las nuevas tecnologías de la Información y las Comunicaciones (NTIC) teniendo en cuenta las características personales de dichas personas y las necesidades de la red de las empresas del territorio contemplado.

El objetivo central de Elionor era favorecer la capacidad de trabajar de las mujeres haciendo efectivo el principio de igualdad de oportunidades. El proyecto se definía a partir de la flexibilidad y la heterogeneidad mediante procedimientos transparentes y transversales concebidos en función de una organización en red. La asociación entre el sector público y el privado buscaba favorecer la innovación y la complementariedad. En cuanto a los grupos objetivo se trataba, como hemos visto, de las personas inactivas y los parados, y, en particular, las mujeres, caracterizadas a menudo por una formación insuficiente, y por la dificultad de satisfacer sus expectativas sociales y profesionales o de conciliar la vida profesional con la familiar. Ello justifica el intento de creación y experimentación de sistemas y enfoques destinados a estimular la autonomía y la activación en el mercado laboral, así como y el acompañamiento de las personas inactivas en el proceso de transición hacia el empleo.

El proyecto se completaba con un programa transnacional dedicado a analizar en profundidad la gestión de la diversidad en el mercado laboral y las buenas prácticas en ese terreno. Ello incluía el intercambio y elaboración de instrumentos para la orientación y prevención del fracaso escolar; el desarrollo conjunto de metodologías para la alfabetización tecnológica de los inactivos y desempleados; estudios para profundizar en la gestión de la diversidad en el mercado de trabajo y las buenas prácticas; el análisis comparado de las estrategias de conciliación de la vida familiar y profesional y de los factores de empleabilidad derivados; y, por último, el análisis comparado de las nuevas ocupaciones en las áreas rurales.

4.2. Los actores de la red

La Diputación actuó como representante-coordinador del proyecto y, por consiguiente, del PDD necesario para su presentación y puesta en práctica. Éste se componía de los siguientes socios:

1. La Diputación de Barcelona
 - Departamento para la Promoción Económica y el Empleo, Servicio de Educación
 - Departamento de las Políticas Sociales
 - Comité para la Sociedad de la Información
 - Oficinas del Plan para la Igualdad y del Plan Juventud
2. Los municipios integrantes de los Pactos Territoriales para el Empleo
 - Baix Llobregat (11 municipios)
 - Granollers (22 municipios)
 - Mataró (1 municipio)
 - Moianés (11 municipios)
 - Vilafranca del Penedès (6 municipios)
3. Los sindicatos (UGT y CCOO)
4. La Federación de las PYME de Cataluña
5. Las Universidades de Barcelona y Autónoma de Barcelona
6. La Asociación de Mujeres para la Inserción (SURT)
7. La Federación de Padres de Alumnos de Cataluña (FAPAC)

4.3. La implementación

Desde el punto de vista organizativo, la implementación del proyecto la compartieron cuatro órganos:

- 1) La Asamblea General, constituida por un representante de cada uno de los actores que participan en las acciones de desarrollo (AD) y por 5 representantes de la Diputación. La Asamblea General, convocada cada 4 meses, adopta acuerdos dirigidos al comité ejecutivo.
- 2) El Comité Ejecutivo, formado por los miembros elegidos por la asamblea general. Además, ejerce las funciones de control y seguimiento de todas las líneas de trabajo.
- 3) Los coordinadores de las distintas líneas eran también responsables de la gestión y la aplicación de los planes de trabajo resultantes de cada línea general y local. Éstos debían velar también por la coordinación y el seguimiento de las acciones a nivel territorial y por su coherencia general.
- 4) Los Grupos de Trabajo, organizados en torno a cada una de las líneas, se encargaban de la aplicación de las acciones dirigidas a los grupos objetivo. Habida cuenta de los aspectos metodológicos vinculados a la transversalidad del proyecto, los grupos de trabajo debían actuar en estrecha relación con los responsables de los distintos sectores implicados (promoción económica, empleo, desarrollo local, educación, bienestar, inmigración, igualdad de oportunidades, etc.).

Partiendo de este esquema organizativo, la implementación se efectuó de una manera transversal, en base a los principios de la asociación, complementariedad y corresponsabilidad. La transversalidad implicaba una or-

ganización en red que debía traducirse en la generación de un sistema de buenas prácticas basado en los requisitos siguientes:

- 1) introducción de métodos de trabajo susceptibles de garantizar el control y el seguimiento del proyecto a todos los niveles (una página Internet por línea de trabajo);
- 2) colaboración con los actores socioeconómicos y los demás agentes sociales que ejercen funciones complementarias (Pactos Territoriales para el Empleo);
- 3) incentivos a la cooperación multidireccional (entre los miembros del PDD, y entre éste y los beneficiarios);
- 4) corresponsabilidad de todos los actores que participan en el proyecto en las distintas fases;
- 5) participación directa de los grupos objetivo, tanto en la formulación como en la aplicación y la evaluación de las líneas que los conciernen.

Así pues, la red se configuraba como un sistema de regulación social de la política pública.

4.4. Algunas enseñanzas

Los resultados de la evaluación oficial de Elionor y las entrevistas a los gestores¹¹ permiten formular algunas reflexiones relativas a su implementación. En primer lugar, es interesante destacar que determinados aspectos del proyecto fueron objeto de una revisión a la baja durante el proceso de implementación, sobre todo en lo relativo a los objetivos, a la disminución de los servicios inicialmente previstos o a la reducción del número de acciones y de beneficiarios. Estos cambios se justificaron en función de «criterios estratégicos», probablemente ligados a la limitación de los recursos en relación con la propuesta inicial.

Asimismo, el proyecto facilitó la creación de nuevas estructuras de gestión de las actuaciones de lucha contra la discriminación y las desigualdades en el mercado laboral con la participación de las asociaciones locales. La definición y puesta en práctica de proyectos comunes promovidos por una institución supralocal parecía garantizar, a priori, la durabilidad de las estructuras establecidas. Sin embargo, como se verá más adelante, la continuidad no parece del todo garantizada.

Por lo que se refiere a los aspectos organizativos, cabe destacar la complejidad del proyecto y, en particular, la capacidad de la red de asegurar la coordinación entre las líneas generales y las líneas locales garantizando la transversalidad de las políticas, sin duda, el aspecto más innovador del proyecto. Ello condujo a la experimentación de nuevos mecanismos de coordinación vertical y horizontal con el objetivo de reunir a los actores públicos de los dos niveles (local y provincial) y los actores privados. No obstante, también se produjo una tendencia a la centralización de las decisiones en la provincia y, en particular, en la secretaría técnica. Como promotora, coordinadora y mediadora, ésta definió la estrategia, así como la asignación de los recursos a las distintas líneas generales y los procedimientos de prestación de los servicios. En cambio, los distintos Pactos Territoriales actuaron casi siempre de forma autónoma en la gestión de sus respectivas líneas.

¹¹ La evaluación del proyecto fue confiada al IGOB, de la Facultad de las Ciencias Políticas del UAB, al cual agradecemos la información proporcionada. Los datos fueron completados y matizados, posteriormente, mediante entrevistas con los técnicos responsables de la Diputación de Barcelona (*Servei de Promoció Econòmica i Ocupació*). A ellos, asimismo, nuestro agradecimiento.

El papel central de la secretaría en la recogida y difusión de la información le permitió disponer de una visión global de la evolución de las acciones, al contrario de los demás actores, especialmente los de ámbito local. Esto no significa, sin embargo, que la primera dispusiera de la autoridad o de los medios necesarios para llevar a cabo todas las tareas confiadas, sobre todo debido a las dificultades estructurales derivadas del modelo organizativo tradicional –vertical y segmentado– de la administración provincial. Al parecer, ello restó eficacia a las funciones de mediación asignadas a la secretaría técnica. Sin embargo, algunos actores no consideraron dicha «debilidad» como algo negativo en la medida en que la ausencia de un poder central fuerte les permitía actuar con mayor autonomía a la hora de concretar las acciones, a pesar de los costes de concertación ligados a su definición.

Por otra parte, los responsables de las líneas locales destacaron que las líneas generales no favorecían suficientemente la transversalidad de las acciones. Según éstos, el proyecto respondía más bien a la lógica tradicional de «arriba abajo» (*top-down*), dificultando con ello la integración horizontal de los distintos actores en la lógica del partenariado.

Asimismo, se constataron diferencias importantes entre los municipios que aplican métodos de programación centralizados y los que, al contrario, admiten una amplia descentralización en el proceso de programación y puesta en práctica. En este caso, los actores subrayaron, en particular, la flexibilidad con la cual pudieron adaptar las medidas a partir de la reformulación de los planes de trabajo cuando éstos se adaptaban mal a las distintas realidades locales. Se trata, sin duda, de un aspecto inusual en el contexto de las administraciones públicas. No obstante, si bien es cierto que la flexibilidad permite adaptar más fácilmente los objetivos a las necesidades reales de los beneficiarios, a veces retrasa también el desarrollo de las medidas. Aunque el voluntarismo de los expertos locales resultó, a menudo, fundamental para la aplicación de las medidas, la ausencia de un seguimiento específico se tradujo también, en algunos casos, en la dificultad de sensibilizar eficazmente a los grupos objetivo y, en particular, a las asociaciones de empresarios, uno de los actores más fundamentales para el éxito de la política.

De forma más general, la dificultad más importante con la que deben enfrentarse proyectos innovadores, como Elionor, es la cultura administrativa dominante, reticente a aceptar el reto del cambio, sobre todo cuando se trata de la instauración de políticas que exigen enfoques flexibles, adaptados a nuevos problemas como, por ejemplo, la movilización de los inactivos. Eso exige, de antemano, el desarrollo de capacidades específicas, métodos de trabajo más integrados, y mecanismos de comunicación y coordinación transversales, es decir, un conjunto de recursos organizativos a menudo ausentes en las Administraciones públicas. En el caso de Elionor, es significativo observar que las líneas generales, colocadas bajo la responsabilidad de la Diputación –una Administración indirecta– son las que reflejan el mayor grado de innovación (prestación directa de servicios, creación de espacios de debate público o redes de servicios de proximidad). En cambio, el grado de innovación es más relativo por lo que se refiere a las líneas locales en la medida en que algunas administraciones establecieron nuevas estructuras, mientras que otras se limitaron a utilizar los dispositivos existentes.

En última instancia, la innovación más importante se encuentra en la concepción misma del proyecto en la medida en que éste proponía invertir el papel tradicional de la Administración pública para pasar de una actitud reactiva (oferta de servicios a una demanda explícita) a una actitud proactiva (estímulo de una demanda potencial, seguida de una oferta de servicios «ad hoc»).

Dicho esto, más allá de los objetivos indicados, el reto implícito de Elionor era el de la transferencia de las nuevas prácticas a las administraciones competentes sobre este tema y su difusión entre los agentes sociales implicados en las políticas de creación de empleo. El último aspecto implica un esfuerzo pedagógico que ya ha sido emprendido a través de reuniones públicas o la organización de seminarios especializados que reúnen expertos y a agentes sociales de los distintos niveles de Gobierno. En cuanto a la transferencia del patrimonio de aprendizajes

resultantes de Elionor a los demás sectores de la administración, eso dependerá, por supuesto, de la capacidad/voluntad de garantizar la continuidad de los dispositivos y las metodologías establecidos o, en cualquier caso, de su asimilación progresiva por parte de los servicios competentes.

5. Conclusiones

El proceso de integración europea comporta la creación de nuevas oportunidades para la innovación institucional en los Estados miembros, especialmente a nivel regional y local. La Iniciativa EQUAL es el reflejo del «oportunismo institucional» que inspira el comportamiento de la Comisión como motor del proceso de integración. Hacia el final de los años 90, ésta sacó partido de una coyuntura caracterizada, al mismo tiempo, por la percepción común del problema del desempleo en Europa, la reforma de las políticas de cohesión (1999) y el consenso sobre la Agenda de Lisboa (2000) para proponer un nuevo marco de actuación destinado a eliminar los obstáculos (discriminaciones, desigualdades, discapacidades) facilitando la libertad de acceso de los inactivos y, en particular, de las mujeres al mercado laboral. Como forma de experimentación de fórmulas innovadoras de lucha contra la exclusión social en el territorio, EQUAL recurre sobre todo a las iniciativas de los gobiernos locales a cambio de cofinanciación comunitaria y de la aceptación de una serie de principios, como el partenariado. Éste se concibe como el protagonista colectivo encargado de definir y aplicar las acciones, integrándolas en una estrategia conjunta.

Esta estrategia de europeización plantea retos organizativos y de gestión considerables para las administraciones responsables ya que implican, al mismo tiempo, una adaptación interna de los métodos de trabajo (transversalidad) y una capacidad de gestión de las relaciones entre los distintos actores clave (trabajo en red).

La experiencia de la Diputación de Barcelona es especialmente interesante a este respecto porque se trata de una administración indirecta, desprovista de competencias jerárquicas, cuya principal tarea consiste en la asistencia técnica, el apoyo financiero y la cooperación con los municipios. El Proyecto Elionor se adaptaba bien a las necesidades de un ente territorial en busca de oportunidades capaces de legitimar sus funciones institucionales. El balance final refleja la complejidad de un proyecto encaminado a movilizar actores públicos y privados de siete territorios distintos, distribuidos en 51 municipios.

Entre los aspectos positivos, cabe citar la creación de nuevas estructuras verticales y horizontales para gestionar las acciones de lucha contra la discriminación y las desigualdades en el mercado laboral junto con las asociaciones locales, así como el compromiso activo asumido por buena parte de los actores. Sin embargo, además de la limitación de los medios puestos a disposición de la secretaría técnica, se constata igualmente la dificultad de integrar un nuevo método de acción (la transversalidad) alejado del modelo habitual de funcionamiento de las Administraciones públicas, en detrimento de los beneficios esperados del partenariado.

En cualquier caso, una vez finalizado el proyecto, el verdadero reto es el de la capacidad de integrar y transferir las buenas prácticas aprendidas a las demás políticas locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Best, E. (2003), «Alternative Regulations or Complementary Methods?», *EIPASCOPE*, European Institute of Public Administration 1: 2-11.

- Borrás, S. y Jacobsson, K. (2004), «The open method of co-ordination and the new governance patterns in the EU», *Journal of European Public Policy* 11 (2): 185-208.
- Börzel, T. (1999), «Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain», *Journal of Common Market Studies* 37: 222-250.
- Börzel, T. y Risse, T. (2003), «Conceptualising the Domestic Impact of Europe», en K. Featherstone y C. Radaelli, ed., *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunazzo, M. (2004), «Il principio del partenariato nella politica di coesione», *Revista Italiana di Politiche Pubbliche* 2: 99-128.
- Bulmer, S. (2007), «Theorizing Europeanization», en P. Graziano y P. Vinck, eds., *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bulmer, S. y Lequesne, C. eds., (2005), *The Member states of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Bulmer, S. y Radaelli, C. (2005): «The Europeanization of public policy?», en S. Bulmer y C. Lesquene, eds., *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Caporaso, J. (2007), «The Three Worlds of Regional Integration Theory», en Graziano, P. y P. Vinck, eds., *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 23-34.
- Checkel, J. (1999), «Social construction and Integration», *Journal of European Public Policy* (Special Issue): 545-560.
- Eberlein, B. y Kerwer, D. (2004), «New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective», *Journal of Common Market Studies* 1: 121-142.
- Featherstone, K. (2003): «Introduction: In the name of 'Europe'», en K. Featherstone y C. Radaelli, eds., *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-26.
- Héritier, A. (2001): «Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking», en Héritier *et al. Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Boulder: Rowman and Littlefield.
- Kaiser, R. y Prange, H. (2004), «Managing diversity in a system of multi-level governance : the open method of coordination in innovation policy», *Journal of European Public Policy* 2: 249-266
- Kohler-Koch, B. (1999), «The Evolution and Transformation of European Governance», en B. Kohler-Koch y R. Eising, eds., *The Transformation of Governance in the European Union*. Londres: Routledge.
- Kohler-Koch, B. (2002), «European Networks and Ideas: Changing National Policies», *European Integration online papers (EIoP)* 6 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-006a.htm>).
- Kohler-Koch, B. (2004): «Gobernanza interactiva : las regiones en la red de la política europea» en F. Morata, ed., *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morata, F. (2004), «Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea», en F. Morata, ed., *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morata, F. (2007), «El Proceso de Europeización y España», en F. Morata y G. Mateo, eds., *España en Europa. Europa en España*. Barcelona: CIDOB-IUEE y Bellaterra.

Olsen, J. P. (2002), «The Many Faces of Europeanisation», *Journal of Common Market Studies* 5: 921-952.

Radaelli, C. (2003), «The Europeanization of Public Policy», en K. Featherstone y C. Radaelli eds., *op. cit.*

Tömmel, I. (2004), «Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la Comisión Europea a favor de la Europa de las Regiones», en F. Morata, ed., *op. cit.*